

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL *

JOSÉ DE CASTRO MEIRA**

Juiz-Presidente do TRF da 5ª Região

Sumário

1. Introdução. 2. Administração: abrangência. 3. Administração Pública e indisponibilidade. 4. Os quatro princípios como exigência social. 5. Enumeração não é taxativa. Outros princípios. 6. O princípio da legalidade. 7. O princípio da impessoalidade. 8. O princípio da moralidade administrativa. A colaboração da jurisprudência. 9. O princípio da publicidade. 10. Conclusão.

1. Introdução

O estudo da Administração Pública em face dos preceitos básicos estabelecidos pela Constituição Federal, embora não se revista de ineditismo, parece revestir-se da maior importância pelas consequências que poderão advir para a sociedade brasileira da efetiva aplicação dos princípios que se acham inseridos no texto em vigor.

Desse modo, parece-me que o interesse na discussão do tema está ligado à própria cidadania, eis que o aperfeiçoamento das práticas administrativas corresponde, *ultima ratio*, à aplicação das idéias inspiradoras da democracia.

Neste trabalho, restrinjo-me ao exame dos princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal em vigor, em face da doutrina e da jurisprudência.

* Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Paraíba, em 19 de abril de 1993.

** Ministro do Superior Tribunal de Justiça, a partir de 04/06/2003.

2. Administração: abrangência do conceito

A Constituição Federal de 1988 dispõe que "a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade", além das regras específicas que enumera nos diversos itens do art. 37.

No exame desse preceito constitucional, escreve o administrativista Toshio Mukai que "a disposição contém, em parte, alguma impropriedade". Uma delas, em seu entender, deriva de que "Administração Pública é sinônimo de Poder Executivo, e a norma abrange na expressão outros poderes, tais o Legislativo e o Judiciário" (*Administração Pública na Constituição de 1988*, Saraiva, 2ª ed. atual., 1989, ps. 47 e 48). A crítica do mestre paulista assenta-se no entendimento de que a Administração Pública é o conjunto das atividades do Estado que não sejam legislativas, judiciárias ou puramente políticas. Não merece acolhida, com o devido respeito.

A Administração Pública pode ser estudada sob o aspecto estrutural ou funcional, conforme se pretenda analisá-la quanto à sua feição orgânica ou quanto às atividades por ela desenvolvidas. Para Renato Alessi, *subjettivamente* a Administração Pública é o conjunto de órgãos a serviço do Estado e, *objetivamente*, é a expressão do Estado agindo *in concreto* para a satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social.

No mesmo sentido, escrevem Aftalión, Olano e Vilanova, ao distinguirem dois sentidos na palavra "Administração": o sentido material ou objetivo, coincidente com a função administrativa, alcançando todo o ato de atividade administrativa, qualquer que seja o Poder do Estado a exercê-lo; ao lado dessa acepção, teríamos o sentido formal ou subjetivo, que designa restritamente os atos emanados do Poder Executivo, sejam

ou não de função administrativa (cf. *Introducción al Derecho*, 6^a ed., 1960, El Ateneo, p. 568).

Outro reparo feito por Mukai é quanto à inclusão da administração *fundacional*, por entender encontrar-se ela abrangida pela expressão *administração indireta*. O legislador constituinte poderia ter adotado essa orientação. Todavia preferiu destacar as entidades fundacionais, considerando integrantes da chamada *Administração indireta* apenas as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, conforme passou a preconizar o Dec.-lei n° 200/67, com as modificações do Dec.-lei n° 900/69.

3. Administração pública e indisponibilidade

O saudoso Hely Lopes Meirelles acentuava que a palavra *administração* traz em si conceito oposto ao de propriedade, por indicar a atividade daquele que gere interesses alheios, e que os termos *administração* e *administrador* importam sempre a idéia de zelo e conservação de bens e interesses, ao passo que as expressões *propriedade* e *proprietário* trazem a idéia de disponibilidade e alienação. A distinção é relevante, principalmente para a Administração Pública, na qual os bens e interesses administrados pertencem a toda coletividade que, no caso brasileiro e nordestino, é formada de extratos carentes do mínimo necessário à própria sobrevivência. Daí porque a austeridade na aplicação dos recursos públicos é exigência que se enraíza na solidariedade humana.

Conquanto possamos merecer críticas por discursar sobre o óbvio e por trazer à baila noções de há muito pacificadas na doutrina, a observação de fatos da vida nacional leva-nos a concluir pela necessidade de insistência nessas idéias. Não é raro observarmos maus administradores públicos agindo como se pudessem dispor das coisas e dos negócios públicos como se fossem bens destinados à sua função pessoal, de sua família e de seus amigos.

Exercendo um *munus publico*, deve o administrador público agir segundo as ordens emanadas do titular dos bens, interesses e serviços, que é o povo, a coletividade. Essas ordens são traduzidas principalmente através da lei, norma de caráter geral e abstrato, que exprime a vontade coletiva enunciada através dos representantes do povo que constituem o Poder Legislativo.

Em razão disso, não prevalece aqui a vontade do administrador, mas o objetivo final da administração pública, qual seja, o bem comum coletivo. Explicável, assim, a razão pela qual o agente do Poder Público está adstrito à rigorosa observância do que está preceituado na lei.

Com a precisão de sempre, observa Rui Cirne Lima:

O fim, e não a vontade do administrador, domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a atividade pública debaixo da legislação, que deve enunciar e determinar a regra de direito (*Princípios de D. A. B.*, p. 19).

Acrescento que a autoridade ou agente público jamais pode demitir-se dos poderes e das responsabilidades inerentes ao exercício de suas funções, tendo em vista que tais atribuições não lhes foram outorgadas em razão de considerações de ordem pessoal, mas tendo em vista os superiores interesses da coletividade.

4. Os quatro princípios como exigência social

Tais idéias sempre foram dominantes no âmbito doutrinário. Entre nós, porém, com o advento da Constituição de 1988, mereceram ênfase especial, eis que foram expressamente referidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A adoção desses princípios pela vez primeira em um texto constitucional revela a preocupação do constituinte em evitar no futuro os

históricos abusos, coibindo práticas ofensivas ao interesse público e ao aprimoramento dos costumes.

São fatos sociais a exigir a evolução do direito. Há mais de trinta anos, o saudoso mestre Flóscolo da Nóbrega ensinava-nos:

Como toda cultura, o direito varia em função da vida social, pois é produto desta, sujeito ao mesmo condicionamento biopsíquico. Esse condicionamento gera as necessidades humanas, que são, em consequência, as mesmas para todos os homens; mas os meios de satisfazê-las variam, e daí decorrem novas necessidades, que por sua vez reclamam novos meios de satisfação, dos quais resultam outras necessidades e assim por diante (*Introdução ao Direito*, 2º ed. rev. e amp., p. 20).

Verifica-se que a vida social estava a reclamar a elaboração a nível constitucional de tais princípios, que não são únicos nem exclusivos. Foram citados apenas a título exemplificativo, não se podendo descartar a existência de outros princípios que se acham implícitos no texto constitucional.

5. A enumeração não é taxativa. Outros princípios

Durante a elaboração da Constituição, o Projeto das Subcomissões ostentava também os princípios da motivação e da proporcionalidade. É claro que a omissão de tais princípios na redação final não significa que possam ser afastados da prática administrativa. Acham-se eles subsumidos de certa maneira nos quatro princípios que já se haviam tornado clássicos entre nós, através da obra dos nossos mestres do Direito Administrativo, em especial Hely Lopes Meirelles.

O saudoso e festejado mestre vinha destacando esses mesmos princípios em sua obra clássica, *Direito Administrativo Brasileiro*, referindo-se apenas ao princípio da *finalidade* como equivalente ao princípio da *impessoalidade*, consagrado no texto constitucional. Trata-se, porém, de diferente denominação para a mesma essência, como veremos.

Tais princípios são as vigas mestras que passam a estruturar a Administração Pública na nova ordem constitucional.

Admitem a convivência com outros tantos que corroboram para torná-los mais eficazes, enfatizando aspectos que não se acham explicitados nos princípios básicos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, estão implícitos no texto constitucional outros princípios, como o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, o da finalidade, o da razoabilidade, o da proporcionalidade, o da motivação, o do controle judicial dos atos administrativos e da responsabilidade do Estado por atos administrativos (*Elementos de Direito Administrativo*, 2ª ed. rev., cap. 2).

Já o constitucionalista José Afonso da Silva acrescenta os princípios da finalidade - que entende achar-se imbricado com o da legalidade -, o da licitação pública, o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade civil da administração (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6ª ed. amp., ps. 561/567).

Detenhamo-nos de modo sintético sobre os quatro princípios destacados no texto constitucional.

6. O princípio da legalidade

O primeiro e mais importante deles é o *princípio da legalidade*. Assinalam os doutrinadores que esse princípio é a nota essencial do Estado Democrático que está subordinado ao império da lei, pela qual é expressa a vontade popular, de modo a propiciar à coletividade o prévio conhecimento de como deverá ela conduzir-se. Enquanto o particular pode fazer tudo o que não estiver proibido - pois *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei* -, exige-se do administrador público a estrita observância do comando normativo.

Na Administração Pública - escreveu Hely Lopes Meirelles - não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (ob. cit., p. 60).

O fundamento político desse princípio foi magistralmente examinado por Celso Antônio Bandeira de Mello na seguinte passagem:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo, cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismo, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada pois pelo Poder Legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social -, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

Acrescenta o mestre da PUC de São Paulo que tal princípio se contrapõe às tendências de exacerbação personalista dos governantes, opondo-se todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos.

É oportuno assinalar que o princípio da legalidade não se subsume na mera submissão da Administração Pública às regras legais vigentes. Para enfatizar esse aspecto, Cretella Júnior transcreve ensinamento de Charles Debasch, do qual destaco a seguinte passagem:

Este princípio está ligado ao Estado liberal. Significa a sujeição da Administração às regras do direito em vigor. Os particulares têm, assim, a garantia de que a ação administrativa será conduzida objetivamente, e não com parcialidade (*in Comentários à Constituição de 1988*, IV, Forense Universitária, p. 2.143).

Arremato este tópico lembrando a frase do publicista grego Michel Stassinopoulos segundo a qual a Administração, além de não poder atuar contra *legem* ou *praeter legem*, só pode agir *secundum legem*.

7. O princípio da impessoalidade

Examino, agora, o *princípio da impessoalidade*. Como já foi anotado, nada mais é do que a denominação preferida pelo legislador constituinte para o já conhecido *princípio da finalidade*, estudado pelos doutrinadores, de modo especial pelo saudoso Hely Lopes Meirelles. Tal princípio representou, sobretudo, a vitória das lutas contra os privilégios obtidos por minorias encasteladas no poder. Segundo ele, deve a Administração Pública tratar os administrados sem qualquer distinção. A atividade administrativa visa o bem comum. Desse modo, são inadmissíveis quaisquer discriminações, como também não pode o ato administrativo ser emitido para beneficiar ou prejudicar pessoa determinada, mas unicamente para atingir a finalidade legal, que objetiva sempre o interesse público.

Enfatiza Cretella Júnior: "O administrador não é *dominus*. Assim, deverá caracterizar-se como *bonus administrator*, *probus administrator*" (ob. cit., p. 2.144).

A imprensa tem noticiado diversos casos em que se suspeita ter havido violação desse princípio em concorrências públicas, nas quais as disposições editalícias pareciam dirigidas a determinadas empresas ou grupo de empresas. A pressão social da opinião pública revelou-se positiva, levando as autoridades responsáveis a determinar a anulação dos atos eivados de suspeição.

A impessoalidade administrativa é uma moeda de dupla face. Pode também ser encarada pelo lado do agente administrativo de qualquer categoria. A propósito, José Afonso da Silva lembra ensinamento de Agustin Gordillo, para quem "a primeira regra do estilo administrativo é

a objetividade" e observa que "a própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do art. 37, proíbe conste nome, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidades de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos" (*in Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª ed., p. 570).

Este princípio está também prestigiado quando a Constituição exige o concurso público como forma de ingresso em cargos públicos (art. 37, II); quando proíbe discriminação por crenças e convicções (art. 5º, VII); quando assegura a todos o acesso à informação (art. 5º, XIV); quando estabelece a exigência de licitação para obras, compras, serviços e alienações (art. 37, XXI).

8. O princípio da moralidade administrativa. A colaboração da jurisprudência

O princípio da moralidade administrativa obriga o administrador a agir com correção e honestidade. Na obra clássica, *O Direito e a Vida dos Direitos*, Vicente Rao observa que a concepção positivista que caracteriza as normas de direito como normas rigorosamente técnicas acha-se superada há muito tempo, acentuando-se hoje a tendência de que as normas morais sejam transformadas em normas jurídicas, a chamada "moralização do Direito" (ob. cit, Ed. RT, vol. 1, 3ª ed. atualizada, p. 49).

Devemos a Maurice Hauriou a sistematização do seu conceito. Assinalava o mestre não ser possível confundi-la com a *moral comum*, por tratar-se de uma moral jurídica, por ele entendida como "conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração".

Ensina Manoel de Oliveira Franco Sobrinho que a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito de "bom administrador", que é *aquela que, usando de sua competência legal, se*

determina não só pelos preceitos vigentes mas também pela moral comum (O Controle da Moral Administrativa, SP, 1974, p. 11).

Em outro tópico dessa preciosa monografia observa:

Sem a moral ou o princípio da moralidade, as criações naturais do direito deixam de ser formas de convivência vital para se reduzirem a simples expressões figurativas convencionais e frias. Sempre um mínimo de ética é indispensável ao hermenêuta e ao julgador, ao jurista e ao juiz (*id.*, *ib*).

O princípio da moralidade administrativa vem ganhando maior relevo nos últimos dias, quando o Chefe do Poder Executivo foi formalmente acusado de atentar contra a "probidade da administração", nos termos do art. 85, V, da Constituição Federal, ensejando a renúncia que antecipou sua destituição do cargo.

A expressão *probidade administrativa* é sinônima de *moralidade administrativa* ou simplesmente de *honestidade*. Foi definida pelo administrativista luso Marcello Caetano como o dever de o "funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira oferecer" (*Manual de Direito Administrativo*, ed. bras., Forense, 1970).

A Constituição impõe o dever de probidade dos servidores públicos em geral ao prever, no § 4º do art. 37, que

os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A inobservância do princípio da moralidade administrativa enseja o uso da ação popular, para cuja propositura qualquer cidadão é parte legítima, segundo dispõe o art. 5º, LXXIII, da Constituição.

Em estudo sobre o tema, o eminente Juiz José Delgado, do e. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, entende que a observância deste princípio contribui para o fortalecimento das instituições públicas, assim escrevendo:

A função da moralidade administrativa é de aperfeiçoar a atividade pública e de fazer crescer no administrado a confiança nos dirigentes da nação. Ela visa o homem como administrador em suas relações com o Estado, contribuindo para o fortalecimento das instituições públicas (*O Princípio da Moralidade Administrativa e Constituição Federal de 1988*).

O conceito de moralidade administrativa está a merecer estudo mais aprofundado pela doutrina. A jurisprudência tem oferecido rica contribuição nesta temática, a exemplo destas duas emendas de julgados do Excelso Pretório:

Demissão de funcionário. A absolvição deste, no processo criminal, não invalida necessariamente a demissão decretada com obediência à lei. O mesmo fato pode não ser bastante grave para configurar um crime e, todavia, constituir falta que justifique a demissão. Se a Justiça Criminal negar o fato ou a autoria, já não será possível, com base nele, manter a demissão, pois cumpre observar o princípio, segundo o qual, embora sejam independentes a responsabilidade civil e criminal, não mais se poderá questionar no cível sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime (Código Civil, art. 1.525). No caso o Juiz Criminal não negou o fato nem a autoria. E, em face da grave falta cometida pelo réu e pela qual fora punido com justiça na esfera administrativa, benevolmente não quis acrescentar-lhe outra pena, a criminal, mas teve o cuidado de acentuar que justo fora o ato demissório. É de se manter, portanto, a demissão. Vivemos numa época em que a benignidade para com peculatórios e maus funcionários (no caso, pelo menos, há um mau funcionário) chega a estarrecer, causando na Administração Pública um afrouxamento moral de nocivas e graves consequências para a nação. O pronunciamento do seu Tribunal Supremo há de ser contra isso e não a favor disso. Recurso Extraordinário conhecido e provido (RTJ, vol. 23-1, p. 491).

'Constitucional. Concurso público. Art. 97, § 1º, da Lei Fundamental. Dec. nº 19.781/79, de Minas Gerais, art. 19 e seu parágrafo único. Sua inconstitucionalidade.

Fixando o art. 19 e seu parágrafo único do Dec. nº 19.781/79 norma que contraria o princípio constitucional moralizador de concurso público para o provimento dos cargos da administração, o qual se insere no art. 97 e seu § 1º, da Constituição Federal, tais preceitos regulamentares - que sequer encontram respaldo na lei regulamentada (Lei ns 7.452/78) - não de ser declarados inconstitucionais' (RTJ, vol. 113-3, p. 996, Rel. Min. Aldir Passarinho).

Em outra oportunidade, a Suprema Corte manifestou-se pela aplicação do princípio em matéria eleitoral, quando esposa canônica de titular de um cargo público pretendia subtrair-se a inelegibilidade legalmente estabelecida. Leio a ementa do acórdão:

É legítima a hermenêutica constitucional que considerou inelegível a esposa casada apenas religiosamente com titular do cargo por entender 'que quem analisa detidamente os princípios que norteiam a Constituição na parte atinente às inelegibilidades há de convir que sua intenção, no particular, é evitar, entre outras coisas, a perpetuidade de grupos familiares, ou oligarquias, à frente dos executivos'. Seria ilógico conceder-se à concubina casada no religioso o que se nega à esposa legítima (RTJ, 103, p. 1.321).

Em monografia sobre o palpitante tema, o publicista espanhol Jesus Gonzales Peres observa que estão compreendidos no princípio da moralidade administrativa os princípios da lealdade e da boa fé, segundo os quais a Administração deve proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, vedando-se-lhe qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício dos direitos por parte dos cidadãos (*El Principio General de la Buena Fé en el Derecho Administrativo*, apud C. A. Bandeira de Mello, ob. cit).

Nessa linha de pensamento, localizei um acórdão proferido pelo e. TRF da 3ª Região, entendendo que o princípio da moralidade também se estende à atividade legislativa e que a Lei nº 8.024/90, que

determinou o bloqueio dos ativos financeiros, teria também contrariado o princípio da moralidade. Lê-se no tópico específico:

A Lei nº 8.024/90, ao determinar o bloqueio de ativos financeiros, afrontou o direito de propriedade, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, além de contrariar o princípio da moralidade e da publicidade dos atos administrativos e o princípio do devido processo legal. Não menos violadora disciplina constitucional pátria é a Lei nº 8.076/90, cujo § 1º peca não só por contrariar a legislação relativa ao mandado de segurança, mas também por afrontar a própria essência dessa ação, firmada no art. 5º, inc. LXIX, da Constituição Federal. Acrescente-se que o entendimento dominante nesta Corte volta-se no sentido de não admitir o efeito suspensivo a recurso que legalmente não o tem, a não ser em presença de ilegalidade ou demonstração inequívoca de dano irreparável, o que não ocorreu no caso (MS nº 338782-90-SP, 2ª Turma, 3ª Região, j. em 3-12-91, DOE, 9-3-92).

Cabe observar que os tribunais pátrios, mesmo antes da promulgação da vigente Constituição, já vinham prestigiando este princípio, entendendo que a moralidade administrativa integra a legalidade do ato administrativo. Tornou-se clássico o acórdão do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proclamando que

o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo (RDA 89/134).

Vê-se por essas decisões aqui trazidas meramente a título exemplificativo que tem sido de extrema valia a construção jurisprudencial na elaboração do conceito da moralidade administrativa, agora prestigiado pelo próprio texto da Lei Maior.

9. O princípio da publicidade

Por fim, refere-se a Constituição ao *princípio da publicidade*.

A publicidade é uma exigência da própria natureza da Administração. Sendo pública, deve ser transparente, a fim de que a

coletividade, em nome de quem age o gestor público, possa tomar conhecimento dos atos e decisões administrativas. A regra comporta exceção no caso dos atos e das atividades relacionados com a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, CF).

Vista sob o prisma do administrado, recorde-se que a Constituição assegura a todos o direito à informação e o direito à certidão para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXIII e XXXIV, *b*), e assegura o *habeas data* para ensejar o conhecimento de informações existentes em bancos de dados quanto à pessoa do administrado, ou para retificá-los, quando não prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (art. 5ª, LXXII).

Proclama, ainda, a Constituição que

a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (art. 37, § 1º).

Em outras disposições a transparência dos negócios públicos é exigida. Assim é que preceitua:

As contas dos municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (art. 31, § 3º).

Determina também a publicação do montante da arrecadação de cada um dos tributos arrecadados pelos entes públicos (art. 162) e a publicação de relatório resumido de execução orçamentária (art. 165, § 3º). Ao dispor sobre a cultura, determina que a administração pública deve adotar providências para franquear a consulta da documentação governamental a quantas delas necessitem (art. 216, § 2º).

Essas disposições constitucionais buscam preservar o princípio da publicidade, assegurando a todos o amplo conhecimento dos negócios públicos. Adota-se, destarte, medida profilática contra os negócios escusos, obtidos através de conchavos em gabinetes, na chamada "administração paralela", em práticas condenáveis que envergonham a todos nós.

No que toca à área do ensino, o e. TRF da 1ª Região aplicou este princípio num caso em que houve a alteração do período regular de matrículas na Escola Técnica Federal de Ouro Preto, em acórdão que porta a seguinte ementa:

Administrativo. Ensino público. Alteração do período regular de matrículas, sem prévia convocação editalícia. Manifesto prejuízo aos candidatos aprovados. Ferimento do princípio da publicidade.

I - A Publicidade, embora não constitua elemento formativo do ato administrativo, é requisito essencial de sua eficácia e moralidade, por isso que, hoje, já se encontra alçada a nível constitucional, obrigando toda a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (CF, art. 37, *caput*).

II - No caso *sub judice*, se o departamento de ensino da Escola Técnica Federal de Ouro Preto omitiu-se em expedir edital de convocação dos candidatos aprovados no concurso realizado, em janeiro de 1987, para as matrículas, que deveriam ser efetuadas de 28 a 30-1-87, consoante subitem 14.28 do edital do gabinete do Diretor nº 2/86, afigura-se legítima presunção do impetrante de que prevaleceria a data tradicional de realização de matrículas, naquela escola, tal como prevista no art. 38, anexo I, do Regimento Interno, vale dizer, no período de 1 a 20-2-87.

III - Remessa oficial desprovida. Sentença confirmada.

(REO nº 3116/90-MG, 2ª Turma, DJ de 12-8-91).

Como vemos, o princípio da publicidade assume expressiva importância em nosso Direito e deve merecer o maior realce pelo alto escopo que visa a alcançar.

10. Conclusão

Merece nossos aplausos o legislador constituinte de 1988 ao procurar tornar efetivos velhos princípios que de há muito vinham sendo preconizados pela doutrina e pela jurisprudência brasileira, com vistas ao aprimoramento de nossas instituições políticas e jurídicas. A propósito, trago aqui as palavras do sábio mestre Seabra Fagundes:

A Constituição de 5 de outubro de 1988, desvinculando-se da inoperosidade com que até então se portara o legislador constituinte, nas várias fases da evolução histórica do constitucionalismo brasileiro, manifestou-se vigorosamente inovadora no campo do controle da Administração Pública pelo poder judicante, como, aliás, se manifestou em outros vários setores institucionais (direitos fundamentais, Ministério Público, política urbana, terras indígenas, meio ambiente, etc.) (*Nova Ordem Constitucional - Aspectos Polêmicos*, ps. 386/390).

Encerro a presente palestra destacando algumas nuances no meu entender da maior importância no contexto do que até aqui se explanou. É fato insofismável a já existência das normas jurídicas. Qualquer tentativa de aprimoramento institucional, contudo, passa necessariamente por um processo de aperfeiçoamento também delas, ou de sua atuação no mundo, condição para fazê-lo melhor. A força motriz de toda a transformação desejada há de ser, com certeza, o esforço de cada cidadão, e em particular dos que trabalham mais diretamente com o jurídico. Será com coragem cívica e desprendimento que a sociedade evoluirá nesta seara.

